

对公用事业规制的研究: 芝加哥学派的观点与评论

杜焯君

摘要:近年来,芝加哥学派观点在公用事业规制领域占据了主导地位,这对美国乃至全世界这一领域的公共政策产生了很大的影响,本文简要叙述了芝加哥学派的一些代表性观点,并对其观点和政策处方作了相应的评论。

关键词: 芝加哥学派 公用事业 规制

一、芝加哥学派对西方各国公用事业领域规制政策的影响

在哈佛学派的 SCP 框架理论体系以及市场缺陷理论的影响下,西方大多数国家在第二次世界大战以后通过建立和加强规制委员会体系对电力、通信、铁路、天然气等公用事业实施了直接经营、国有化、规定收费价格、限制进入等一系列严格的规制措施,并取得了一定的成效,但是严格的规制同时也带来了许多问题:如削弱了被规制企业的技术创新、管理创新的积极性;服务多样化进展缓慢;难以降低收费水平等等。因此,在过去的 20 年间,对公用事业领域进行规制这一课题再次成为经济领域中的研究热点,其中芝加哥学派在对厂商进行价格和收益的直接控制、风险和收益的关系,规制条件下厂商的行为,定价方针的演变,规制本身的适当性和效果等方面做出了深入的研究和分析,芝加哥学派的政策建议逐渐为西方各国规制者所认可和采纳,这同时导致了其公共事业领域规制政策的革命性变革:近年来各国政府纷纷放松规制或改变规制措施,甚至修改反垄断法,以优化资源配置、提高经济效率、促进企业经营多元化和增强企业活力。

以电力行业为例,西方各国实施了以下的多种规制改革,包括:(1)市场化改革。如英国在 1989 年后改变了国有化时期中央电力委员会(CEGB)负责全国的电力生产与供应的局面,首先对国有企业实行民营化,分离发电与配送部门;允许企业自己发电,并将剩余电力出售给地方配电公司;地方配电公司可以向任何一家发电公司购买其电力。澳大利亚、巴西、甚至匈牙利也在 90 年代实施了类似的改革。(2)消除进入壁垒,实施竞标制。例如日本修订了《电气事业法》并于 1996 年 1 月 1 日生效,废除了电力零售企业的许可制度,开放了局部的电力零售市场,加大了竞争的力度。澳大利亚对电力项目实施竞标制以维护有效竞争。(3)统一市场。电力市场的建设已经不限于国内市场,如欧盟于 1997 年在卢森堡达成协议,部分开放了电力市场,结束了 15 国对各自电力市场垄断的历史;亚太经合组织也在 1997 年达成了关于本地区能源市场的类似协议。(4)运行监管。如日本改变了过去政府直接管理设备安全的做法,延长了政府规定的设备定期检修间隔,用法律法规进行管理。以上这些改革措施比较明显

地改善了市场绩效。例如电力价格出现了不断下降的局面,改革后英国的电价下降了约 25%;挪威电价下降了 30%~40%;新西兰电价下降了 14%,同时劳动生产率提高了近 1 倍,资本回报率由 8.6% 上升到 13.1%。

二、芝加哥学派关于公用事业规制领域的一些主要观点

(一) 芝加哥学派关于公用事业规制领域研究的分类

芝加哥学派关于公用事业规制研究可以大致分为四类:

(1) 通过案例研究以确定规制对市场绩效的影响,例如对电力、天然气、航空以及地面运输;(2) 对规制委员会的实践行动和程序进行研究,以确定为达到规制的目标而选择的操作变量;(3) 关于消费者利益和环境主义者对规制的攻击,他们认为规制委员会体系已经不能够促进对公共利益的保护,因为委员会体系同被规制产业太接近了,因此应该依赖维护消费者利益的机构来替代反托拉斯体系;(4) 芝加哥学派的政策建议,致力于减少政府规制,同时解决高集中度和存在规模经济的产业中所固有的垄断问题。

(二) 前芝加哥学派观点:对公用事业实行公有

前芝加哥学派的代表人物亨利·C·西蒙斯(Henry C. Simons)可以说是芝加哥学派中第一个对公用事业规制制度提出系统性批评的成员,早在 1934 年,他就对规制制度提出了挑战:“民主的巨大敌人就是各种形式的垄断:巨型公司、贸易联合会、价格控制机构以及贸易联盟,或者具有各种职能的组织和集中力量、有效组织起来的功能性群体,它们拥有巨大的权力,可以充分利用社团的力量,甚至破坏整个体系……对私有垄断实施规制就像是不规范的安排,至多是一种权宜之计,不认真、残缺和缺乏原则的规制是相关产业的不幸……就总体而言,国家将面临实质性的接管、拥有、直接管理的必要,无论是铁路还是其他公用事业,以及一切不能保持有效竞争的产业”^①在当时,西蒙看到在整个美国联邦委员会规制制度急剧扩张,他认为而将这些权利赋予这样一些行政机构是非常危险的,因此通过规制对公用事业如铁路产业的垄断实施规制或社会控制是不能接受的,可行的办法是实行公共所有权。然而西蒙的观点对 1930 至 1940 年美国的公共政策没有起到什么影响,国会更多地受到联邦贸易委员会 1935 年关于公用事业公司报告的影响。

(三) 新芝加哥学派的代表性观点

1. 私人垄断的相对优越性。由于 20 世纪 50 年代美国运输产业出现了日益恶化的问题, 还出现了诸如艾森豪威尔对委员会任命的传言, 路易斯·海克塔(Louis Hector)从民用航空局辞职事件, 对伯恩斯坦(Bernstein)操纵州际贸易委员会的批评等, 使得公众的注意力从被规制者转移到规制者本身, 这样人们才把目光移到芝加哥学派。1959 年, 罗纳德·H·科斯(Ronald H. Coase)发表了对联邦通讯委员会的批评的长篇论文; 在 1962 年, 乔治·J·斯蒂格勒(George J. Stigler)发表文章认为委员会对电力产业的收费没有起到影响作用。在其后的数年里, 许多对运输、广播、天然气生产、银行业的规制效果进行批评的文章也陆续发表。米尔顿·弗里德曼(Milton Friedman)在《资本主义与自由》一文提出了与前述西蒙的自然垄断产业完全相悖的观点, 弗里德曼认为“当技术条件使得垄断成为竞争性市场力量的自然产物时, 就只有面临三种选择: 私人垄断、公共垄断或是公共规制……如果能够容忍, 我不愿得出这样的结论: 私人垄断是危害最小的。”^[2]弗里德曼改变了芝加哥学派对公用事业问题的解决方案, 认为采取私人垄断方式将优于政府规制或是公共所有, 这个转变对芝加哥学派的追随者产生了巨大的影响。萨姆·佩尔兹曼(Sam Peltzman)也批判了西蒙的观点, 他认为公有公用事业将致力于建立一种可以最大化投票支持和保持其管理权的价格体系, 从而对一些特殊的顾客提供服务而不顾成本, 对顾客的分类也更为宽泛, 丧失采用价格歧视所可以获得的利润, 公有事业的收费比私人拥有的公用事业为低。但实践上他的理论和实际例证却难以令人信服。此后的许多文献又开始证明私人所有权是优越的, 公有公用事业的价格政策的出发点是最大地获取选票的支持而非效率, 私人垄断的问题可以无须规制而受到竞争性利润水平的制约而解决, 这一点是前芝加哥学派与新芝加哥学派最显著的区别。

2. 在公用事业领域实施超额利润税。理查德·A·波斯纳(Richard A. Posner)详细地论述了无论是在资源配置、收入分配, 还是在革新的影响方面, 未规制的私人所有自然垄断的危害是被极大地夸大了。他认为私人垄断厂商会迎合消费者的愿望, 相对于规制和公共所有而言, 这将是更好的选择, 因此应取消在产业进入和收费方面的限制, 用超额利润税来替代它们。波斯纳认为当对一些价格低于边际成本的竞争者进行补贴就形成了一种形式的税收; 如果收费中包含了不应由某些消费者分摊的固定成本, 这样的收费体系是缺乏效率的; 应该依靠普通法而非规制措施, 对收费体系不满的消费者可以诉诸于普通法需求救济。

3. 公用事业的经营许可采用竞标制。哈罗德·德姆塞兹(Harold Demsetz)也提出了对私人垄断价格—收益采取非直接规制的理论: 他提出对存在自然垄断的产业可以通过竞价方式来形成竞争性收益水平。最高价格的竞标者将可以获得特许经营或许可, 使用竞标方式将可以在非完美市场结构中获得竞争性收益, 而不须使用随意性较大的政府干预或规制方式。

4. 规制委员会规制体系存在重大缺陷。芝加哥学派认为政府以及规制委员会体系的规制没有足够的能力促进资源的有效配置; 因此应采用摒弃直接规制的方式来解决这个问题。虽然芝加哥学派的观点对规制持批评态度, 但是却一直没有形成正式的理论体系。直到 1971 年, 斯蒂格勒提出了

规制经济学, 他认为每一个产业都应认识到政府规制既是一种潜在的资源, 也是一种潜在的威胁; 在促进公共利益的过程中, 很明显规制不能保持独立的地位。案例研究者认为解除规制对于某些特定产业是合适的, 因为它能增强市场竞争力。

三、对芝加哥学派某些观点的批评

(一) 关于市场力量。芝加哥学派认为垄断力量的不利影响可以轻易地被消除或者可以忽视, 厂商的控制力却少有提及。例如埃德蒙德·W·凯奇只论述了低于竞争性价格的规制会导致天然气供应商丧失继续勘探和开发新的气源的内在动力, 却没有能够分析到如果没有价格规制, 供应商也可能限制产量以使得价格提高这种寡头垄断厂商的行为。

(二) 关于政府的角色。新芝加哥学派认为在公用事业领域, 政府只能成为被动的参与者, 政府的主动性努力将会失败, 且会带来福利和效率的损失。斯蒂格勒的规制经济学理论阐述了委员会的规制很容易被厂商或者特殊的利益群体所颠覆。德姆(Dam)在英国北海天然气销售案中对规制的分析使得其得出结论: 政府的规制措施是无效的, 英国的天然气委员会试图用独家购买权以降低天然气价格和阻止经济租的方式是不成功的, 因为在此地区进行新的钻探减少了, 而且结果还要提高规制价格, 他还怀疑由天然气委员会和美国石油公司共同制订的价格是否有效地吸引了新的天然气供应商。德姆的论证应该受到质疑, 因为新的钻探的减少有可能是因为已经发现了新的天然气井, 而且在非规制地区天然气价格对厂商更为有利。佩尔兹曼对芝加哥学派批评的证据也不充分, 因为调查表明, 公有电力事业的收费并不比私有的要低, 而且即便有差异, 也有可能是因为燃料成本, 服务区的客户密集度, 税收, 输电、水电竞争等因素造成的。

(三) 对市场功能的认定。芝加哥学派认为无论市场是否是完善的, 都应该保持市场机制的至高无上地位, 而政府应处于一种从属的被动地位。但是他们却没有认识到合资公司、垂直一体化、业内相互锁定等市场力量的危害。美国的核规制委员会曾在一份报告中详尽地揭示了核电力产业中的厂商如何大范围地设置销售限制, 轮回合同, 限制竞争, 抵制进入, 卡特化市场的行为。在高度寡头垄断的市场上, 即便实施了规制, 厂商也能在各个方面体现出的巨大市场力量, 如各种限制性措施以及交叉补贴等。

(四) 对规制委员会体系的误解。芝加哥学派所阐述的先前的委员会规制已经与在当前转型阶段的规制状态大有出入, 在各种压力下, 委员会的操作和程序改革正在进行, 如电力行业新的定价概念(不同负荷定价)已经广泛应用。在另一个方面, 委员会对消费者需求、新科技等变化也趋于敏感, 如美国的 FCC 在 20 世纪 60、70 年代对特种运输、终端设备市场放松了进入的法律壁垒, 运用竞争手段来刺激革新; 对国内卫星市场实行“开放天空”政策; FPC 逐渐提高液化天然气的价格以使其同消费者愿意支付的进口气价格一致, 以此促进资源的有效配置等等。

(五) 消费者的支配性角色。在芝加哥学派看来, 消费者才是实现资源配置的最终裁定者。阿尔钦(Alchian)认为控制污染的正确程序首先是确定使用资源的价值, 明确资源的所有者, 然后由使用者来承担这些成本, 这样消费者就可以无须借助于政府而确定适当的污染水平; 消费者对私人垄断的限制可以通过普通法来实现; 以需求函数来确定市场价格

和产量。应该看到,建立规制的目的就是实施对消费者的保护,使他们不受到潜在垄断力量的侵害,接受规制并不意味着取代了消费者的角色,相反是加强个人选择余地的一种措施。问题无非是哪一条途径能更好地表达消费者的意愿,其根本还是回到了对市场力量或是政府干预的选择。

四、芝加哥学派公共政策处方的缺陷

对芝加哥学派对公用事业垄断问题上实施公共政策的最终的评价在于其是否真正优于政府规制。芝加哥学派提出了两项政策处方:竞争性竞价方案;放松规制的同时征收超额利润税。

(一)竞争性竞价方案的缺陷

以许可证或营运权的竞标体系来替代产业内竞争作为解决垄断问题的方式,政府无须实行直接的价格和产量规制,但是政府必须使得自己成为一个成功的发标者。按照德姆塞兹所述,要成功地实现竞价,就必须具备这样的条件:对于所有竞标者而言,投入品都可以按照竞争性价格容易地得到;竞标者串谋的成本足够高,以致于串谋是禁止性的。可以看到,竞标方案也存在着许多不足之处。

1. 建立了竞争性的收益水平并不能充分保证对价格歧视实行限制。对许可证和经营权的竞价可以使得中标者只能得到竞争性利润水平,但是却不能阻止价格歧视的出现,因此会出现竞争性价格水平与多种歧视性价格并存的情况,这将导致非效率和损害消费者利益。那么还有人提出可以将定价方式作为竞标中的一部分,但是公共事业服务涉及大量不同的消费者,如果在竞标时分别确定,那么交易成本将是不可想象的大,而且要对不同消费者进行协调是非常困难的。

2. 使用竞价方式会增加不确定性并产生不利影响。如果参加者签定长期合同,那么各种不可预见的风险将使得其中至少一方在将来提出修订合同,这又需要建立一个修订或重新签定合同的惩罚构架,还需要有仲裁的行政机构。如果签定了短期合同,那么各种权利将被连续地买卖使得交易成本大大增加。而无论采用哪一种方式,都必须不停地监测服务的质量,这也将带来巨大的成本。

3. 为公众服务的竞价机构可能缺乏竞争和足够的信息。例如英国政府曾判定在北海天然气项目中不使用竞价程序是正当的,实际上,如果没有掌握在大石油公司手中的各种信息,要进行商洽甚至描述勘探开发的工程计划都将是困难的,由于信息的缺乏,竞价机构对项目的认识可能是不完整的。

4. 无法确定通过竞价程序得到的规模对于社会来说是否是最优的。私人投标者很可能只经营那些有利可图的部分,但是这样的规模并不符合社会的要求。这样就产生了一个问题,在竞标中社会目标或水平必须被确定,而且所有各方都必须对混合的投标以及要达到这样的水平所需的补贴有一个正确评价。这其中存在的错误可能是巨大的,因此又产生了进行规制的需求。

5. 竞价过程不能建立一套动力机制。在许可证颁发后,成功的中标者的如果陷入亏损,那么就形成了中标者要求重新商洽许可证有关条款可能,这是一种潜在的威胁。因此,具有补贴和惩罚的灵活的规制和监督体系就显得更为有吸引力。

6. 竞价易导致在成本上升时过早放弃资源和不去开发边缘资源。这种情况通常出现在天然气和石油开采业。如果

社会要改变这种情况,就必须采取降低许可费用,允许信贷、收益汇出等方式来刺激厂商。

7. 竞价会使得支配厂商加强它的支配地位。厂商可以使用限制性定价来掌握市场、资源等,只要这些厂商在一些市场上获得的垄断力量足以进行交叉补贴。

概括地说,竞价体系不足以替代直接规制,从整个社会成本来看,竞价方式产生的成本不一定比直接规制的成本低,在某些阶段,竞价可以成为规制的一种有价值的辅助手段,但绝对不是替代。

(二)放松规制方案的缺陷

1. 在放松规制产业中,私人垄断对资源配置、效率、革新和收入分配的影响被忽视了。私人垄断者为保持其支配性地位,可以通过价格歧视、交叉补贴、进入限制、政治偏好等多种策略来实现。而且这样的行为所导致的消费者和垄断者之间的收入再分配在社会和政治上都是难以接受的。

2. 征收超额利润税以控制收益的方案的优势性和确定性是值得怀疑的。如果私人垄断者想要实现零的超额利润,那么他们可以设法抬高支出来进行伪装,这样的生产结果同规制下的相似。如果频繁地使用这种方式,也会产生规制所带来的同样结果:必须不断地证实所有支出的合法性,最终陷入旷日持久的诉讼当中。即便超额利润税能够使未规制厂商得到竞争性收益水平,价格歧视问题也同样没有被解决。

3. 放松规制的程度必须根据垄断力量所形成的限制来判断。依靠普通法救济在价格歧视、强制性价格、限制消费者选择权方面没有太大的作用。在历史上,正是由于这些原因才导致了政府干预。消费者和供应者之间力量的不平衡还是主要的障碍。

4. 对垄断产业取消规制也会带来同使用竞价方式一样的不利影响。如果没有政府的干预,在这种背景下这些问题都不能得到解决。

从实践上来看,在电力产业,放松规制为垄断厂商控制输电网打开了方便之门,通过对这些传输设备的控股公司的直接购并、合资等方式控制这些设施,可以阻止潜在竞争者进入新的或是已经建立的市场,还可以控制消费者转向低电力成本的厂商;在天然气产业,由于对天然气的需求弹性很小,放松规制在短期内的影响是价格升高而产量不变,从长期看,将会产生如同上述电力产业一样的对天然气输送的厂商发生合并,然后能源公司对煤炭、石油、天然气、核电等行业的投资也会逐渐增加以谋求控制;在通信产业,放松规制会使得如AT&T公司作为支配性厂商有效地控制竞争和整个陆地通信传输,还可以想象其默许诸如BM公司进入卫星通信领域,形成寡头间的协调。

我们应该看到,芝加哥学派的贡献在于促进了对规制缺点的讨论,他们的观点可以为世界各国包括我国公用事业领域的规制者提供借鉴,也可以警示规制者来关心和促进改革,但是全盘接受芝加哥学派的观点也是不可行的。

注释:

①Henry C. Simons, *Economic Policy for a Free Society* (Chicago: University of Chicago Press, 1948), pp. 34, pp. 51.

②Milton Friedman, *Capitalism and Freedom* (Chicago: University of Chicago Press, 1948, 1962), pp. 28.

(作者单位:上海财经大学产业经济系 上海 200083)
(责任编辑: N)